

Eötvös Loránd Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

Kiss Balázs

**A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselete
Közép-Kelet-Európában,
különös tekintettel a kisebbségek választójogára**

**DOKTORI ÉRTEKEZÉS
TÉZISEK**

Témavezetők:

Dr. Kukorelli István D.Sc.
egyetemi tanár, ELTE ÁJK

Dr. Szalayné Dr. Sándor Erzsébet
egyetemi tanár, PTE ÁJK

Budapest
2025

I.1. Problémafelvetés, a doktori értekezés célkitűzése

Napjainkban Európa számos államában élnek olyan sajátos nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi identitással rendelkező közösségek, amelyek azonosítható kisebbséget képviselnek az állam lakosságának többségét alkotó népeességhez képest. A kontinens közel 750 millió fős népeességéből becslések szerint több mint 100 millió fő európai tartozik valamely kisebbségi közösséghez.¹

A nemzeti kisebbségi közösségek lakosságszámhoz viszonyított arányára, szociológiai adottságaikra és (érdek)képviselési igényeikre tekintettel jogos kérdésként merül fel: képes-e a többségi hatalom a kisebbséghez tartozó állampolgárok sajátos identitásából eredő csoportspecifikus igényeit figyelembe venni, (politikai) részvételi jogukat biztosítani, illetve szükséges-e a hatalomgyakorlás során erre a csoportkülönbségre tekintettel lenni.

A kisebbségvédelem ugyan integráns részét képezi az emberi jogok nemzetközi és európai védelmének, fontos azonban megjegyezni, hogy a vonatkozó multilaterális, regionális vagy bilaterális nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumok egyaránt az államok kezdeményezésén és megegyezésén alapulnak, a szuverén államok érdekeit, akaratát és kölcsönös kompromisszumaikat tükrözik. A nemzetközi jogi kötőerővel bíró egyezmények (*hard law*), illetve *soft law* jellegű dokumentumok ellenére a kisebbségvédelem szabályozása alapvetően még mindig az államok belső viszonyainak függvénye. Különösen igaz ez a politikailag kiemelten érzékeny területekkel, így a nemzeti kisebbségek közéletben való hatékony részvételével, parlamenti munkában való részvételével, parlamenti képviselésével kapcsolatban.²

Az ENSZ, az EBESZ és az Európa Tanács ebbe az irányba ható ösztönző tevékenységének eredményeként az elmúlt évtizedekben több európai állam, különösen a rendszerváltást megelőző közép-kelet-európai államok különböző intézkedésekkel segítették elő, illetve biztosították a nemzeti kisebbségi közösségeik nemzeti szintű döntéshozatalban való részvételét, parlamenti

¹ FUEN: Autochthonous minorities in Europe. fuen.org/en/article/Autochthonous-minorities-in-Europe

² A nemzeti kisebbségek hatékony részvétele azt jelenti, hogy a nemzeti kisebbségek érdekeit hatékonyan kell képviselni. Verstichel szerint a nemzetközi kontrollmechanizmusok gyakorlatában és a szakirodalomban a nemzeti kisebbségek hatékony részvétele általában véve magában foglalja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek fizikai jelenlétét képviselőként a döntéshozatali folyamatokban. Ebben az értelemben a nemzeti kisebbségek részvétele és képviselése egymással felcserélhető fogalmakként használhatóak. Vö.: VERSTICHEL (2009) 30.

A doktori értekezésben azonban nem erre figyelemmel használom a parlamenti munkában való részvétel és parlamenti képviselés kifejezéseket, mindössze arra a kettősségre kívánok rámutatni, hogy a doktori értekezésben vizsgált közép-kelet-európai államok közül Horvátországban, Romániában, Szerbiában és Szlovéniában a nemzeti kisebbségek teljes jogú parlamenti képviseléssel rendelkeznek, Magyarországon ugyan lehetőség van a teljes jogú képviselés elnyerésére, a legtöbb nemzetiség azonban kizárólag kvázi képviseléssel rendelkezik, amelynek keretében nemzetiségi szószólója részt vehet az Országgyűlés munkájában.

képviselőt. A nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviselőtételének biztosítása általános gyakorlatnak azonban továbbra sem mondható.

A kisebbségvédelem Magyarországon a rendszerváltozást követően került fókuszba. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény elfogadásával, az egyéni és kollektív kisebbségi jogok biztosításával, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa intézményének létrehozásával hatékonynak mondható és magának európai szintű elismerést kivívó kisebbségvédelmi rendszer jött létre.

A települési, területi és országos kisebbségi önkormányzatok megválasztásával a Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek a nem-területi alapú autonómia intézményi keretei között 1994-től lehetőséget kaptak bizonyos fokú öngazgatásra, a közéletben való részvételre. A Magyarországon élő nemzeti és etnikai kisebbségek számára biztosított országgyűlési képviselő hiánya, amelyet az Országgyűlés a magyar Alkotmánybíróság sokat vitatott, mulasztásos alkotmányvétsést megállapító döntései ellenére sem rendezett, több mint két évtizeden keresztül alkotmányjogi és politikai természetű viták alapját képezte.

A nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvétele, képviselőtete – a nemzeti kisebbségeknek az állam lakosságán belüli arányát, területi elhelyezkedését figyelembe véve – sok esetben kizárólag a közösségek számára biztosított választójogi kedvezményekkel valósítható meg. A doktori értekezés elsődleges célja annak vizsgálata, hogy milyen módon igazolható a nemzeti szintű parlamentekben a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvétele, képviselőtete, illetve, hogy a választási alapelvekben megfogalmazott követelményeket szem előtt és tiszteletben tartva, hogyan valósítható meg a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvétele, képviselőtete.

A doktori értekezés kizárólag a közvetlenül választott népképviselői szervek képviselőinek megválasztására vonatkozó, az általánostól eltérő, a nemzeti kisebbségre vonatkozó olyan kedvezményes választójogi szabályok vizsgálatára vállalkozik, amelyeknek rendeltetése a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, képviselőtételének elősegítése vagy biztosítása.

A vizsgálatra az általános egyenlőségi és diszkrimináció-tilalmi követelmények, a nemzeti kisebbségi (külön)jogok, ideértve a nemzeti kisebbségek számára biztosítható esélykiegyenlítő intézkedések és a választási alapelvek, különösen az általános és egyenlő választójog, a szabad választás és a titkos szavazás fogalomrendszerében kerül sor. Nem célom azonban, hogy e fogalmak részletes dogmatikai elemzését és bemutatását adjam.

Célkitűzése a doktori értekezésnek továbbá az is, hogy a multilaterális, regionális és bilaterális *hard* és *soft law* dokumentumokban, a különböző mandátummal rendelkező és különböző szintű nemzetközi fórumok gyakorlatában, a nemzeti szintű jogi normákban és joggyakorlatokban azonosítsam a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, képviselésének megvalósításával és gyakorlati működésével szemben támasztott minimumsz tenderdeket. E kritériumrendszer gyakorlati hasznosíthatóságát az adja, hogy ennek alapján értékelni lehet a doktori értekezésben vizsgált államok nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, képviselésének elősegítése vagy biztosítása érdekében alkalmazott különböző intézményi mechanizmusait. A kritériumrendszer emellett más államok intézményi megoldásainak értékelési alapjaként is szolgálhat, illetve útmutatóként funkcionálhat a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselésének rendszerét intézményesíteni kívánó államok számára. Fontos azonban, hogy a doktori értekezésben nem kívánok és – figyelemmel az államok sajátos és változatos történelmi, politikai fejlődésére, a területükön élő nemzeti kisebbségi közösségek sajátos helyzetére és igényeire – nem is tudok általánosan alkalmazható megoldási javaslatot kínálni a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való hatékony részvételének, hatékony parlamenti képviselésének elősegítésére vagy biztosítására minden érintett országra vonatkozóan.

A fentiekén túl számos olyan téma is felmerült, amelyek szorosan kapcsolódnak a doktori értekezés tárgyát képező témakörhöz, de elsődlegesen tartalmi szempontok alapján, a doktori értekezés témájának lehatárolása miatt nem kerülnek kifejtésre, ilyenek többek között az alábbi kérdéskörök:

- A nemzeti kisebbség fogalmának meghatározása vagy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek azonosítása elméleti kérdéseinek vizsgálata.³
- A különböző képviselelméletek (deskriptív vagy szubsztantív képviselés) bemutatása és vizsgálata.
- Különböző nemzeti kisebbségi területi és nem-területi alapú autonómiák szervei választásának vizsgálata.
- A nem nemzeti szintű parlamentek, népviseleti szervek választásának, a nemzeti kisebbségek e szervezetekben való részvételének, képviselésének vizsgálata.

³ A doktori értekezés vizsgálati fókuszának szűkítése különösen azzal magyarázható, hogy a nemzeti kisebbség fogalmának meghatározása vagy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek azonosítása nem elengedhetetlen, *sine qua non* feltétele a nemzeti kisebbségek hatékony védelmének, így a nemzeti kisebbségek védelmét érintő jogintézmények vizsgálatát célzó tudományos vizsgálatnak sem. Vö.: VIZI (2016) 14. A doktori értekezésben ugyanakkor röviden rámutatok a nemzeti kisebbség és az őslakos népek fogalma közötti különbségre, illetve valamennyi vizsgált állam vonatkozásában megjelölöm az elismert nemzeti kisebbségek körét vagy megadom a nemzeti kisebbségnek az érintett állam által meghatározott fogalmát.

- A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek megválasztását egyes államokban kíséző etnobiznisz jelenségének vizsgálata.⁴
- A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselői mandátumának, feladat- és hatáskörei, jogosultságai terjedelmének, parlamenti működésének és annak hatékonyságának vizsgálata.
- Nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének vizsgálata, amelyek – lélekszámuk vagy területi elhelyezkedésük miatt – az általános választási szabályok szerint, demokratikus versenyben (nemzeti kisebbségi pártok útján, egyéni képviselőként vagy többségi pártok képviseletében) jutnak parlamenti képviselethez.

I.2. Kutatási kérdések és hipotézis

A doktori értekezésben az alábbi öt kutatási kérdésre keresem a választ:

- *Q1*: Léteznek-e a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének, parlamenti képviseletének megteremtésére vonatkozó univerzális vagy regionális nemzetközi *hard* és *soft law* kötelezettségek?
- *Q2*: A nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének megteremtése vonatkozásában a Magyarország és szomszédai által kötött bilaterális szerződések túlmutatnak-e az univerzális vagy regionális kötelezettségvállalásokon?
- *Q3*: Mi az igazolása a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének az univerzális és regionális nemzetközi kontrollmechanizmusok joggyakorlatában?
- *Q4*: Mi az igazolása a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének a vizsgált közép-kelet-európai államok alkotmánybíróságainak joggyakorlatában?
- *Q5*: Melyek a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételével, parlamenti képviseletével szemben támasztott nemzetközi minimumsztenderdek?
- *Q6*: Igazolhatóak-e, és amennyiben igen, hogyan igazolhatóak a választójog egyenlőségére vonatkozó követelménytől eltérő, a nemzeti kisebbségek számára biztosított választójogi kedvezmények?

⁴ Az etnobiznisz jelenség bemutatására a doktori értekezésben kizárólag annyiban térek ki, amennyiben az a vizsgált állami szabályozás potenciális vagy megvalósult gyakorlati velejárója, a jelenség megakadályozására vonatkozó javaslatokat azonban általános igénnyel nem fogalmazok meg, annak következményeire vonatkozó megállapításokat kizárólag elvértve teszek.

A doktori értekezés hipotézise:

- *H:* A vizsgált közép-kelet-európai államoknak a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviseletének elősegítése vagy biztosítása érdekében létrehozott intézményi megoldásai eltérő módon és mértékben az egyenlőségből és a diszkrimináció-tilalomból, valamint a választási alapelvekből származó követelményeket sértenek. E mechanizmusok sajátosságaikból következően nem képesek e követelményeknek egyszerre és következetesen megfelelni, így nem alkalmasak a nemzeti kisebbségeknek az állam népképviseleti szervében való hatékony részvételének, képviseletének megteremtésére.

I.3. A doktori értekezés módszertana

A doktori értekezés módszertanát alapvetően határozza meg annak elsődleges célkitűzése, a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, képviseletének megvalósíthatóságával és gyakorlati működésével szemben támasztott minimumsztenderdek joggyakorlat elemzés útján történő azonosítása. A doktori értekezés elsődlegesen a joggyakorlathoz kötődik. A joggyakorlat elemzésekor, célkitűzésemből adódóan nem az egyes államokban elfogadott értelmezések és felállított minimumsztenderdek feltárására, hanem a közös minimumsztenderdek megállapítására töreksem.

A közös minimumsztenderdek azonosításához elsődleges forrásként tekintek a kisebbségvédelem területén elfogadott multilaterális, regionális és bilaterális nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumokra. E dokumentumok releváns rendelkezéseinek, ajánlásainak azonosítása mellett, azok tartalmának feltárásához elengedhetetlen részleteiben is vizsgálni különböző nemzetközi kontrollmechanizmusok, így különösen az EJB, az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának, az EJEB, a KKE Tanácsadó Bizottság, a Velencei Bizottság gyakorlatát,⁵ amelyre másodlagos forrásként tekintek.

A nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumok rendelkezéseinek és a nemzetközi fórumok gyakorlatának feltárása mellett a doktori értekezés fókuszában öt közép-kelet-európai állam (Horvátország, Magyarország, Románia, Szerbia és Szlovénia) gyakorlatának vizsgálata áll. Elsődlegesen olyan államok vizsgálatára fókuszáltam, amelyekben léteznek a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételét, képviseletét elősegítő vagy biztosító intézményi megoldások, választójogi kedvezmények. E körben országtanulmányok keretében

⁵ A vizsgált szervek, testületek kontrollmechanizmus jellegével összefüggésben vö.: SZALAYNÉ SÁNDOR (2021c).

vizsgálom az egyes államokban élő nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviselétének különböző intézményi megoldásait. Elsődleges forrásként az államok alkotmányainak és alacsonyabb szintű jogszabályainak rendelkezéseire, másodlagos forrásként a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatára támaszkodom. Az elemzések a releváns nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumokhoz kapcsolódó kontrollmechanizmusok eredményeivel, megállapításaival is kiegészülnek.

A doktori értekezés az elsődleges és másodlagos források mellett harmadlagos forrásként széles körű nemzetközi és hazai szakirodalmi bázisra épít, amelyet a vizsgált dokumentumok, jogintézmények és joggyakorlat elemzésének értelmezésére használok.

Módszertanát tekintve a doktori értekezés a nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumok, a nemzeti alkotmányok és jogszabályok rendelkezéseinek azonosítása során deskriptív jogtudományi módszert alkalmaz. A rendelkezések tartalmának feltárásához elengedhetetlen az azok értelmezését végző nemzetközi kontrollmechanizmusok, nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlatának feltárása és kritikai elemzése. E feladatok elvégzéséhez a doktori értekezés analitikus megközelítéssel dogmatikai módszert alkalmaz. Az országtanulmányok összehasonlító módszertanra, annak is különösen a funkcionalista felfogására épülnek. A funkcionalista összehasonlítás lényegével egyezően⁶ a doktori értekezés a vizsgált közép-kelet-európai államokban a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviselétének elősegítése vagy biztosítása érdekében bevezetett intézményi megoldások funkcióját aszerint vizsgálja, hogy azok igazolhatóak-e az általános egyenlőségi és diszkrimináció-tilalmi követelmények és a nemzeti kisebbségi (külön)jogok rendszerében és összeegyeztethetőek-e a választójog alapelveivel. Az országtanulmányok azt elemzik, hogy milyen intézményi megoldások segíthetik elő legjobban az adott funkció érvényesülését, és a hatékony működés érdekében azoknak milyen követelményeknek kell megfelelniük.

A doktori értekezésben követendő elemzési módszerektől eltér a II. fejezet, amely a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének, parlamenti képviselétének igazolhatóságára vonatkozó jogirodalmi értelmezésekről ad számot, és ezzel párhuzamosan bemutatja, hogy a releváns nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumok és szakirodalmi álláspontok szerint elméletileg milyen megoldások jöhetnek szóba a parlamenti képviselő megteremtésére, illetve azok milyen módon tipizálhatóak. A doktori értekezés II. fejezetének jelentőségét az adja, hogy az abban foglalt igazolások, illetve képviselői modellek mentén azonosíthatóak a releváns

⁶ Vö.: FEKETE (2016) [9]., CSINK (2017) 27. és BODNÁR–POZSÁR–SZENTMIKLÓSY (2021) 226.

joggyakorlat érvelési irányai és tipizálhatóak a vizsgált öt közép-kelet-európai államban megvalósuló intézményi mechanizmusok.

I.4. A doktori értekezés szerkezete

A doktori értekezés az I. fejezetben felvázolt kutatási kérdéseket és a hipotézist az alábbi szerkezet mentén tárgyalja.

A II. fejezet a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének, parlamenti képviselésének igazolhatóságára vonatkozó jogirodalmi értelmezésekről ad számot, és ezzel párhuzamosan bemutatja, hogy a releváns nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumok és szakirodalmi álláspontok szerint elméletileg milyen megoldások jöhetnek szóba a parlamenti képviselés megteremtésére, illetve azok milyen módon tipizálhatóak. A III. fejezet az ENSZ és az EBESZ keretében létrejött nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumokra és azok kontrollmechanizmusainak gyakorlatára fókuszál. Hasonlóan tesz a doktori értekezés IV. fejezete az Európa Tanács dokumentumai és szervei vonatkozásában. Az V. fejezet a Magyarország és szomszédai által kötött bilaterális szerződéseket és a kisebbségi vegyes bizottságok gyakorlatát tekinti át. A VI. fejezet tartalmazza a Horvátországról, Magyarországról, Romániáról, Szerbiáról és Szlovéniáról szóló országtanulmányokat. Végül a VII. fejezetben foglalom össze a doktori értekezés kutatási kérdéseire adható válaszokat és a hipotézis vonatkozásában megfogalmazható legfontosabb megállapításokat és levonható következtetéseket.

I.5. A kutatás főbb eredményei

Az elvégzett vizsgálat alapján a doktori értekezésben megfogalmazott kutatási kérdésekkel és hipotézissel összefüggésben az alábbi összegző megállapítások tehetők.

Q1: Léteznek-e a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének, parlamenti képviselésének megteremtésére vonatkozó univerzális vagy regionális nemzetközi *hard* és *soft law* kötelezettségek?

A nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumokat, illetve azok kontrollmechanizmusainak gyakorlatát vizsgálva a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételére vonatkozóan egyértelmű jogi kötelezettség azonosítható. A nemzeti kisebbségek közéletben való

részvételének ugyanakkor számos formája (parlamentari képviselőlet, területi, illetve nem-területi autonómia, konzultáció különböző formái) ismert a nemzetközi gyakorlatban.

A nemzeti kisebbségek parlamentari képviselőletének megteremtésére ezzel szemben ugyanakkor már nem vonatkozik egyértelmű univerzális vagy regionális szintű jogi vagy politikai természetű kötelezettség, és arra a nemzetközi kontrollmechanizmusok is kizárólag mint a közéletben való részvétel egyik formájaként hivatkoznak. Multilaterális és regionális szintű szervezetek ugyanakkor egyértelműen szorgalmazzák az államok számára a nemzeti kisebbségek parlamentari képviselőlete megteremtésének szükségességét. A nemzeti kisebbségek parlamentari képviselőletének megteremtésére vonatkozó elvárások egyúttal a nemzetközi kontrollmechanizmusok gyakorlatából is kiolvashatóak. Erre utalnak különösen a gyakorlatban elszórtan megjelenő olyan megállapítások, amelyek a nemzeti kisebbségeknek a nemzeti szintű döntéshozatalban való részvételére utalnak és a parlamentari választási rendszer szabályainak meghatározása során hangsúlyozzák a nemzeti kisebbségek sajátosságai, igényei figyelembe vételének szükségességét.

Q2: A nemzeti kisebbségek parlamentari képviselőletének megteremtése vonatkozásában a Magyarország és szomszédai által kötött bilaterális szerződések túlmutatnak-e az univerzális vagy regionális kötelezettségvállalásokon?

A Magyarország és a szomszédai által kötött alapszerződések és kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések a nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumokkal közel azonos módon rendelkeznek a nemzeti kisebbségek közügyekben, politikai és közéletben való részvételének biztosításáról, nem lépnek túl az érintett államok által azokban vállalt politikai és jogi kötelezettségvállalásokon. A nemzeti kisebbségek parlamentari részvételének, képviselőletének elősegítésére vagy biztosítására vonatkozó egyértelmű jogi kötelezettség nem jelenik meg az alapszerződésekben és a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződésekben. Megállapítható ugyanakkor az is, hogy az alapszerződések és a kétoldalú kisebbségvédelmi szerződések alapján létrehozott kisebbségi vegyes bizottságok működésük során állandó témaként foglalkoztak a nemzeti kisebbségek parlamentari képviselőletének kérdésével, amelyre a közéletben való részvétel egyik meghatározó és szükséges eszközeként tekintettek. E bilaterális kontrollmechanizmusok gyakorlatát vizsgálva alappal érvelhető, hogy a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének elengedhetetlen eleme az érintett közösségek parlamentari képviselőlete.

Q3: Mi az igazolása a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek univerzális és regionális nemzetközi kontrollmechanizmusok joggyakorlatában?

Az univerzális és regionális kontrollmechanizmusok joggyakorlatában a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek igazolása fórumonként eltérő. Az ENSZ és az ET szervei jellemzően az államok területén élő nemzeti kisebbségek tényleges egyenlőségének elősegítését biztosító, illetve jogvédelmének hatékonyságát szolgáló instrumentumként tekintenek a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek megteremtésére és fenntartására. Az EBESZ biztonsági szervezetként a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek megteremtésében elsődlegesen a békét és a biztonságot, illetve a társadalmi integrációt szolgáló mechanizmust lát. A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek igazolása ugyanakkor egyik fórum esetében sem kizárólagos, így a béke és a biztonság, illetve a társadalmi integráció felhívása hasonlóan megjelenik az ENSZ és az ET szerveinek érvelésében, ahogyan a tényleges egyenlőség és a jogvédelem az EBESZ dokumentumaiban.

Q4: Mi az igazolása a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek a vizsgált közép-kelet-európai államok alkotmánybíróságainak joggyakorlatában?

A vizsgált közép-kelet-európai államok alkotmánybíróságainak joggyakorlatában a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek igazolása – hasonlóan az univerzális és regionális fórumok gyakorlatához – jellemzően több egymást kiegészítő és erősítő érv felhívásával történik. A nemzeti alkotmánybíróságok által használt egyik legjellemzőbb igazolás az egyenlőség és diszkrimináció-tilalom követelménye, amely alapján a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek megteremtése szükséges a közösségek tényleges egyenlőségének megvalósításához. (Románia, Szerbia, Szlovénia) Másik jellemző érvként jelenik meg az alkotmánybíróságok gyakorlatában a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek instrumentális igazolása, amely a parlamenti képviselő megteremtésére a nemzeti kisebbségek jogvédelmének és sajátos, alkotmányban biztosított státusza védelmének, illetve tényleges egyenlősége, társadalomba való integrációja megteremtésének eszközeként tekint. (Horvátország, Magyarország, Szerbia, Szlovénia) Az alkotmánybírósági gyakorlatokban a két legjellemzőbb érvelési irányt erősítik a multilaterális, regionális vagy bilaterális nemzetközi jogi és politikai kötelezettségvállalásokra való hivatkozások. (Horvátország, Magyarország, Románia, Szerbia, Szlovénia) Kevésbé jellemző, ám az érvelés alátámasztásaként megjelenik,

hogy a nemzeti alkotmánybíróság a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek megteremtésére kiterjesztett demokratikus igazolásként hivatkozik. (Szlovénia)

Q5: Melyek a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételével, parlamenti képviselőivel szemben támasztott nemzetközi minimumszintek?

A nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének, parlamenti képviselőinek nemzetközi minimumszintjeit vizsgálva az alábbi összegző megállapítások tehetőek.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek (politikai) részvételi jogainak hatékony érvényesüléséhez, így parlamenti képviselőik elősegítése vagy biztosítása érdekében elengedhetetlen vonatkozásukban az alapvető emberi jogok és szabadságok teljes körű tiszteletben tartása. Vitathatatlan követelmény, hogy az államok a területén élő nemzeti kisebbségek tagjait a lakosság többségéhez tartozókkal egyenlő jogoknak kell megilletniük, amelyek gyakorlását minden megkülönböztetés nélkül biztosítani kell számukra. E követelmény abból az általánosan elfogadott tényből származik, hogy a nemzeti kisebbségek és e kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi.

Az államoknak parlamenti választási rendszerük kialakítása és működtetése során kiemelt figyelmet kell fordítaniuk különösen az emberi méltóság tiszteletben tartására, az egyenlőség és a diszkrimináció-tilalom követelményének érvényesítésére. Az egyenlőség és diszkrimináció-tilalom követelményének mind a többség-kisebbség, mind a kisebbség-kisebbség, mind a kisebbségen belüli viszonylatokban érvényesülnie kell.

Az egyenlőség elvéből származó, az államok parlamenti választási rendszereivel összefüggésben támasztott alapvető követelmény, hogy a törvényhozó hatalommal rendelkező testületekben a társadalom valamennyi szegmense képviselővel rendelkezzen. E körben az államoknak törekedniük kell olyan választási rendszer elfogadására, amely a lehető legreprezentatívabb képviselőt eredményez. Az alacsony reprezentativitású, a nép pusztán többsége, de nem egésze által választott képviselői szerv ugyanis szükségszerűen alacsony demokratikus legitimitációval rendelkezik, amely értelemszerűen kihat döntéseire is. A követelménynek való megfelelés érdekében indokoltá válhat arányos választási rendszer bevezetése, különösen alacsony lélekszámú, területileg szétszórtan elhelyezkedő nemzeti kisebbségek esetében.

E követelménnyel ellentétben, ha a választási rendszer szabályai valamely személyeket vagy személyek csoportját nemzeti kisebbségi származásuk miatt kizárják a választójogból vagy a képviselő elérését számukra ellehetetlenítik. Megállapítható ezzel összefüggésben, hogy a diszkrimináció-tilalom követelményének sérelmét felvető esetekben a nemzetközi kontrollmechanizmusok különösen szigorú mércével vizsgálják az olyan helyzeteket, amikor az eltérő bánásmód alapja a nemzeti kisebbségi származás. A nemzetközi kontrollmechanizmusok gyakorlatában a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének területén nincsen észszerű és objektív indoka annak, így nem igazolhatóak olyan állami intézkedések, amelyek nemzeti kisebbséghez tartó személyeket vagy csoportokat kizárják az állam politikai életében való részvételből, különösen a törvényhozás tagjainak megválasztásából vagy a választásokon jelöltként való indulásból. A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőtét elősegítő vagy biztosító arányos választási rendszerben alkalmazott explicit vagy alternatív választási küszöb is eredményez(het) azonban hasonló kizárást. E küszöb követelmények meghatározása során így az államoknak kötelezettsége megfelelően figyelembe venni annak a nemzeti kisebbségek választási folyamatban való részvételére, képviselői esélyeire gyakorolt (valószínű negatív) hatását.

A társadalom valamennyi szegmensének képviselőtét, a képviselői szerv lehető legmagasabb reprezentativitását biztosító parlamenti választási rendszerre vonatkozó követelmény különösen fontos az államok területén élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek vonatkozásában, akik egyébként – lélekszámuk vagy más sajátosságaik miatt – nem biztos, hogy megfelelő képviselőtettel rendelkeznek a törvényhozásban. Az államoknak a választási rendszer kialakítása során kötelezettségük a társadalom összetételét, annak sokszínűségét figyelembe venni, ennek keretében tekintettel kell lenniük különösen a területükön élő nemzeti kisebbségek sajátos jellemzőire is. További követelmény, hogy az államok intézkedéseikkel a nemzeti kisebbséghez való tartozás alapján nem zárhatnak ki személyeket vagy személyek csoportját az állam politikai életében való részvételből.

Az egyenlőség követelményének és a diszkrimináció-tilalom formális tiszteletben tartása és érvényesítése ugyanakkor nem (feltétlenül) elegendő a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek parlamenti képviselőtének elősegítéséhez vagy biztosításához. Kétségtelen, hogy az emberi jogok, így különösen a választójog és az állampolgársággal kapcsolatos jogok egyenlő és megkülönböztetésmentes biztosítása, valamint tiszteletben tartása vagy, egy arányos parlamenti választási rendszer működtetése hozzájárulhatnak a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek parlamenti képviselőtéhez, annak tényleges elősegítése vagy biztosítása az államok

részéről ugyanakkor gyakran egyedi mechanizmusok bevezetését és fenntartását teszi szükségessé.

A parlamenti képviseletre vonatkozó választási szabályok megállapításának kérdése olyan terület, ahol a nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumok és azok kontrollmechanizmusainak gyakorlata értelmében az államok széles mérlegelési jogkörrel rendelkeznek. Kétségtelen továbbá az is, hogy a nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumok nem írnak elő konkrét (arányos vagy többségi) választási rendszert az államok számára. E körben jellemzően az állami szuverenitás körébe tartozó feladatként tekintenek arra, hogy az állam rendelkezzen a közéletben való részvétel módozatairól. Az államokban működő bármely választási rendszernek összeegyeztethetőnek kell lennie ugyanakkor egyrészt az egyenlőség és diszkriminációmentesség követelményéből eredő választási rendszerekkel szemben támasztott követelményekkel, másrészt a választási alapelvekkel, harmadrészt a nemzetközi kontrollmechanizmusok gyakorlatában megfogalmazott, illetve az abból kiolvasható követelményekkel.

A nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumok és az azokhoz kapcsolódó gyakorlat nem követeli meg a nemzeti, etnikai, vallási, nyelvi vagy más kisebbségek (arányos) képviseletének biztosítását. A választási rendszer kialakítása során az államokkal szemben támasztott egyik követelmény ugyanakkor, hogy különös figyelmet fordítsanak a nemzeti kisebbségek képviseletére azokban az esetekben, amikor a választópolgárok általában olyan kritériumok alapján döntenek, mint a nemzeti kisebbséghez, etnikai csoporthoz vagy vallásai felekezethez való tartozás.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek parlamenti részvételének, képviseletének tényleges elősegítésére vagy biztosítására szolgáló mechanizmusok kialakítása során a többség-kisebbség, kisebbség-kisebbség és kisebbségen belüli csoportok közötti formális egyenlőség érvényesítésével szemben követelményként fogalmazható meg az érintett nemzeti kisebbségi közösségek sajátosságait figyelembe vevő, a tényleges egyenlőség elérésére való törekvés, amely gyakran pozitív állami intézkedéseket tesz szükségessé. A nemzetközi kontrollmechanizmusok gyakorlata alapján ugyanis a nemzeti kisebbségeknek a választási folyamatokban a többséggel való formális egyenlően kezelése, az egyenlőtlenségek eltérő bánásmóddal történő orvoslásának elmulasztása közvetett diszkriminációt eredményez(het). A tényleges egyenlőség előmozdítása érdekében így az államok a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételének, képviseletének elősegítése vagy biztosítása érdekében, igazolható módon eltérő bánásmódot alkalmazhatnak. Sőt, éppen a pozitív állami intézkedések elmulasztása eredményez(het)i a diszkriminációmentesség követelményének a megsértését.

A nemzeti kisebbségek parlamenti részvételének, képviseletének elősegítését vagy biztosítását célzó, a tényleges egyenlőséget e vonatkozásban megvalósítani kívánó állami intézkedéseknek figyelembe kell venniük különösen az érintett nemzeti kisebbségi közösséghez tartozó személyek lélekszámát és azoknak az államterületen való szétszórt vagy tömbben való elhelyezkedését. Az állami intézkedések körében elengedhetetlen továbbá figyelembe venni azt is, hogy különböző nemzeti kisebbségeknek eltérő igényeik, törekvéseik lehetnek. A tényleges egyenlőséget célzó pozitív állami intézkedéseknek az eltérő sajátosságokkal rendelkező nemzeti kisebbségek jellemzőit is figyelembe kell venniük.

A nemzeti kisebbség számára a parlamenti részvétel, képviselet elősegítése vagy biztosítása érdekében bevezetett pozitív állami intézkedések nem sértik az egyenlőség követelményét a többség-kisebbség és a kisebbségek egymás közötti viszonyában. A nemzetközi *hard* és *soft law* kötelezettségvállalásokból és gyakorlatból egyértelműen kitűnik ugyanakkor az is, hogy a pozitív állami intézkedéseknek összhangban kell lenniük az egyenlőség elvével és a diszkrimináció-tilalom követelményével. Az állami intézkedéseknek egyrészt meg kell felelniük az arányosság elvének, hogy elkerüljék mások jogainak megsértését, valamint a másokkal szembeni megkülönböztetést. Az állami intézkedések másrészt kizárólag addig igazolhatóak, amíg a tényleges egyenlőtlenségek kiküszöbölését célozzák és a joggyakorlást akadályozó vagy korlátozó körülmények orvoslására, mérséklésére vagy megszüntetésére irányulnak.

Bár nem létezik egyértelmű nemzetközi *hard* vagy *soft law* kötelezettség arra vonatkozóan, hogy az államok tegyenek esélykiegyenlítő intézkedéseket a területükön élő nemzeti kisebbségek parlamenti részvételének, képviseletének elősegítése vagy biztosítása érdekében, szólnak érvek az ilyen intézkedések bevezetése mellett. A pozitív állami intézkedések meghozatalát indokolhatja egyrészt, hogy a nemzeti kisebbségi jogok hatékony gyakorlása megkövetelheti az államok részéről a nemzeti kisebbségi közösségek tagjainak az őket érintő döntésekben való hatékony részvételét biztosító intézkedéseket, másrészt a választott képviseleti szervek lehető legnagyobb reprezentativitásának, a társadalom valamennyi szegmensének és ezáltal az tényleges egyenlőség követelményének megteremtése. Az utóbbi indokolást erősíti, hogy a nemzeti kisebbségek sajátosságait figyelembe vevő választási rendszerek a nemzetközi gyakorlat alapján hozzájárulnak a szabad választásokhoz és ahhoz, hogy a törvényhozás összetételében a lehető leginkább megjelenjen a társadalom sokszínűsége. A nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletének elősegítését vagy biztosítását célzó állami intézkedésekkel szemben támasztott egyértelmű követelmény, hogy a különféle pozitív állami intézkedéseket magukban foglaló mechanizmusokat megfelelő garanciarendszer, elsődlegesen

alkotmányos és alacsonyabb szintű jogi biztosítékok védjék. E jogintézmények elfogadásához és módosításához nem elegendő az egyszerű többségi döntéshozatal, továbbá ahhoz elengedhetetlenül szükség van az érintett nemzeti kisebbségek hozzájárulására. Észszerű követelmény továbbá, hogy a parlamenti részvételt, képviseletet elősegítő vagy biztosító rendelkezéseket az államok időszakosan felülvizsgálják, amely az érintett nemzeti kisebbségekkel való konzultáció mellett lehetőséget kínál ahhoz, hogy a tapasztalatok, a társadalmi változások és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek igényeinek ismeretében hozzanak döntést e rendelkezések módosításáról.

A nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletét elősegítő vagy biztosító mechanizmusok megteremtése esetén az államoknak gondoskodniuk kell arról is, hogy az alkalmazandó választási szabályok egyértelműek legyenek és ezzel alkalmazásuk során elkerülhető legyen azok önkényes értelmezése, amely könnyen eredményezhet megkülönböztető bánásmódot vagy lehetőséget teremthet a nemzeti kisebbségi jogokkal való visszaélésre.

A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek vonatkozásában az emberi méltóság és az abból levezethető identitásvállalás szabadságának tiszteletben tartása alapvető követelmény a választási rendszer, különösen a nemzeti kisebbségek parlamenti képviseletét elősegítő vagy biztosító mechanizmusok szabályainak meghatározása során. A nemzetközi kontrollmechanizmusok gyakorlatából kitűnik, hogy a nemzeti kisebbségi (politikai) részvételi jogok hatékony gyakorlásának védelme érdekében bizonyos esetekben szükséges meghatározni e jogosultságok alanyainak körét. A választójog, mint nem abszolút jog gyakorlása a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek vonatkozásában, így egyrészt előzetes regisztrációhoz köthető, másrészt igazolható a választójogból való kizárás is, különösen, ha az adott mechanizmus kizárólagosan a nemzeti kisebbségek parlamenti részvételének, képviseletének elősegítését vagy biztosítását célozza. A nemzeti kisebbségek parlamenti képvisellete, mint legitim cél így igazolható alapját adja a választójog korlátozásának. E körben szigorú követelményként tiszteletben tartandó ugyanakkor az identitásvállalás szabadságához való jog, így a regisztrációnak az érintett saját elhatározáson alapuló, minden kényszertől mentes döntésén kell alapulni. Követelményként fogalmazható meg továbbá, hogy a regisztráció folyamata minden érintett számára könnyen és akadálymentesen hozzáférhető legyen.

A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselétének elősegítése vagy biztosítása érdekében tett állami intézkedésekkel szemben támasztott követelmény, hogy a választott mechanizmus maradéktalanul biztosítsa a szabad választások feltételeit. E körben elengedhetetlen követelmény olyan körülmények megteremtése, hogy a nemzeti kisebbségi választópolgárok szabadon választhassanak a különböző alternatívák – nemzeti kisebbségi pártok, szervezetek

vagy legalábbis az egyetlen nemzeti kisebbségi párt vagy szervezet több jelöltje – közül. A nemzeti kisebbségi választópolgárok számára rendelkezésre álló alternatívák korlátozása vagy kizárása ugyanis sérti a szabad választások alapelvét. A választási rendszerek államok által meghatározott szabályai nem eredményezhetnek olyan helyzeteket, hogy a választások során a választásra jogosultak nyomás alá kerüljenek, hogy egy meghatározott nemzeti kisebbségi pártra vagy jelöltre szavazzanak. Hatását tekintve ez azt eredményezi, ha az állami intézkedés egy előnyben részesített nemzeti kisebbségi párt vagy szervezet melletti többi jelölt versenytárs helyzetére van hátrányos következménnyel. Követelmény, hogy a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek megválasztását elősegítő vagy biztosító választási rendszer lehetőséget adjon a nemzeti kisebbségi közösségen belüli politikai pluralizmus kialakulására, megjelenítésére.

A választási rendszerrel szemben támasztott alapvető követelmény, hogy az államoknak tiszteletben kell tartaniuk a szavazás titkosságának alapelvét, amely szoros összefüggésben áll a szabad választás alapjával. E követelmény érvényesítése a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőit elősegítő vagy biztosító mechanizmusok vonatkozásában az identitásvállalás szabadságának maradéktalan tiszteletben tartására vonatkozó követelmény miatt is jelentős. Az államok által bevezetett mechanizmus működtetése során a nemzeti kisebbségek (politikai) részvételi jogainak védelme érdekében ugyan szükségessé válhat a nemzeti kisebbségi választópolgárok azonosítása, az azonban nem eredményezheti a nemzeti kisebbséghez tartozók indokolatlanul széleskörű azonosítását. Figyelemmel erre, alapvető követelmény, hogy a szavazás titkosságára vonatkozó követelmény érvényesítése körében érdekében az államoknak a leginkább megfelelő, pozitív intézkedéseket kell hozniuk annak biztosítására, hogy sem a választópolgár nemzeti kisebbségi identitása, sem a nemzeti kisebbségi választópolgár által leadott szavazat tartalma ne legyen azonosítható. Hasonló pozitív intézkedésekkel kell fellépnie az államoknak olyan esetekben, amikor a titkos szavazás alapelve és az identitásvállalás szabadságához való jog sérelme olyan további negatív következménnyel járhat, hogy szavazatának leadása során – sértve a szabad választás alapelvét – a nemzeti kisebbségi választópolgár nyomás alá kerül.

Q6: Igazolhatóak-e, amennyiben igen, hogyan igazolhatóak a választójog egyenlőségére vonatkozó követelménytől eltérő, a nemzeti kisebbségek számára biztosított választójogi kedvezmények?

A nemzeti kisebbségek parlamenti részvételének, képviselésének elősegítésére vagy biztosítására létrehozott állami mechanizmusok jellemzően a választójog egyenlőségének alapelvétől térnek el.

A nemzetközi kontrollmechanizmusok és a vizsgált közép-kelet-európai alkotmánybíróságok gyakorlatából, valamint a vonatkozó szakirodalomból túlnyomó többségben az következik, hogy a választójog formai, numerikus egyenlőségére vonatkozó követelmény abszolút, azaz az egy ember-egy szavazat elvétől az államok parlamenti választási rendszerük szabályainak kialakítása során nem térhetnek el, nem biztosíthatnak kettős szavazati jogot nemzeti kisebbségi választópolgárai számára. A Velencei Bizottság gyakorlata alapján az eltérésre kivételes esetben, kizárólag akkor van lehetőség, amennyiben a választójog formai, numerikus egyenlőségétől való eltérés tiszteletben tartja az arányosság elvét, valamint a kitűzött célt nem lehet elérni más, kevésbé korlátozó intézkedésekkel, amelyek nem vagy kevésbé sértik az egyenlő választójog alapelvét; a kettős szavazati jog biztosítása átmeneti jellegű és az intézkedés kizárólag egy alacsony lélekszámú nemzeti kisebbséget érint, célja e közösség parlamenti képviselésének megteremtése.

A választójog tartalmi, effektív egyenlőségére vonatkozó követelmény a nemzetközi kontrollmechanizmusok és a nemzeti alkotmánybíróságok gyakorlata, illetve a szakirodalmi álláspontok alapján ugyanakkor relatív követelmény. E követelménytől a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselésének elősegítése vagy biztosítása érdekében az államok akár jelentős mértékben is eltérhetnek. A jogalkotót a választójog tartalmi, effektív egyenlőségétől való eltérés mértékének meghatározásában széles mérlegelési jog illeti meg. Sőt, mivel abból nem következik, hogy minden szavazatnak szükségszerűen azonos súlyt kell kapnia a választás eredményének megállapításakor, olyan állami intézkedések is összeegyeztethetőek a nemzetközi és nemzeti gyakorlattal, amelyek növelik a nemzeti kisebbségi választópolgárok szavazatainak értékét. A nemzetközi kontrollmechanizmusok és a vizsgált közép-kelet-európai államok alkotmánybíróságai jellemzően úgy foglalnak állást, hogy a választójog tartalmi, effektív egyenlőségének alapelvét nem sértik, így megengedhetőek olyan állami intézkedések, amelyek a nemzeti kisebbségek számára fenntartott mandátumokat vagy a nemzeti kisebbségeket képviselő jelölő szervezetek számára az általános mandátumkiosztási

kritériumok alóli kivételeket biztosítanak (explicit választási küszöb alóli mentesség vagy alternatív választási küszöb).

H: A vizsgált közép-kelet-európai államoknak a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviselésének elősegítése vagy biztosítása érdekében létrehozott intézményi megoldásai eltérő módon és mértékben az egyenlőségből és a diszkrimináció-tilalomból, valamint a választási alapelvekből származó követelményeket sértnek. E mechanizmusok sajátosságaikból következően nem képesek e követelményeknek egyszerre és következetesen megfelelni, így nem alkalmasak a nemzeti kisebbségeknek az állam népképviselési szervében való hatékony részvételének, képviselésének megteremtésére.

A doktori értekezés hipotézise, hogy a vizsgált közép-kelet-európai államoknak a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviselésének elősegítése vagy biztosítása érdekében létrehozott intézményi megoldásai eltérő módon és mértékben az egyenlőségből és a diszkrimináció-tilalomból, valamint a választási alapelvekből származó követelményeket sértnek. A hipotézis fő állítása, hogy e mechanizmusok sajátosságaikból következően nem képesek e követelményeknek egyszerre és következetesen megfelelni, így nem alkalmasak a nemzeti kisebbségeknek az állam népképviselési szervében való hatékony részvételének, képviselésének megteremtésére.

E hipotézis alapja a nemzetközi *hard* és *soft law* dokumentumokban és a szakirodalomban a nemzeti kisebbségek hatékony részvétele és az egyenlőség és a diszkrimináció-mentesség követelménye közötti szoros összefüggés. Álláspontom szerint továbbá ebben az egyenlőségi keretben értelmezhető egyúttal a választási alapelvek érvényesülése is.

A következőkben egy-egy vizsgált ország vonatkozásában mutatom be, hogy annak intézményi megoldásai hogyan sértik az egyenlőség és diszkrimináció-tilalom követelményét, illetve az egyes választási alapelveket vagy legalábbis korlátozzák az érintett követelmények hatékony érvényesülését és ebből következően azok miért nem alkalmasak a nemzeti kisebbségeknek az állam népképviselési szervében való hatékony részvételének, képviselésének megteremtésére.

Horvátország az egyenlőség és a diszkrimináció-tilalom követelményét azzal sérti, hogy a választási rendszerben a nyolc fenntartott parlamenti képviselői mandátum aránytalanul van elosztva a nemzeti kisebbségek között. A vonatkozó rendelkezések alapján amíg egyes alacsonyabb lélekszámú nemzeti kisebbségek egy-egy önálló fenntartott mandátumot kapnak, addig a nagyobb lélekszámú nemzeti kisebbségek más közösségekkel versengenek a fenntartott parlamenti képviselői mandátumokért. Megállapítható, hogy e rendszer erősen kedvez az

alacsonyabb lélekszámú nemzeti kisebbségeknek, ami nem tükrözi Horvátország tényleges társadalmi összetételét. A nemzeti kisebbségek között megosztott mandátumok azzal a további negatív hatással járnak, hogy az érintett, lélekszámukat tekintve jelentősen különböző nemzeti kisebbségek között versenyhelyzetet teremtenek, amelynek eredményeként a csoportban lélekszáma alapján domináns nemzeti kisebbséggel szemben az alacsonyabb lélekszámú nemzeti kisebbségek értelemszerűen alul maradnak, ami e közösségeknek a parlamenti képviseletből való implicit kizárását eredményezi. A Horvátországban fenntartott rendszer e tekintetben formálisan egyenlően kezeli a ténylegesen különböző helyzetben lévő nemzeti kisebbségeket és ezzel a parlamenti képviseletből való kizárást eredményező közvetett hátrányos megkülönböztetést valósít meg az alacsonyabb lélekszámú nemzeti kisebbségek vonatkozásában. A megosztott parlamenti képviselői mandátumokért folyó választási versenyben megjelenő hátrány azonban nem az alacsonyabb lélekszámú nemzeti kisebbségi választópolgárok saját, arra irányuló döntéséből ered, hogy a lakosság egy szűk politikai érdekcsoportjához kívánnak csatlakozni, hanem a jogalkotó azon döntéséből, amellyel meghatározza, hogy mely nemzeti kisebbségek versengenek egyetlen fenntartott mandátumért. A horvát választási rendszerben továbbá sérül a szavazás titkosságának követelménye. Az alapvető sérelem elsődlegesen annak eredménye, hogy Horvátországban a nemzeti kisebbségi képviselők megválasztására a nemzeti kisebbségi választópolgárok számára különböző színű és méretű szavazólapok állnak rendelkezésre. A választójog gyakorlásához bár szükséges a nemzeti kisebbségi választópolgárok előzetes regisztrációja, azok a szavazókörökben hozhatnak döntést arról, hogy melyik szavazólapot veszik fel. Gyakran előfordul továbbá, hogy egy-egy szavazókörben alacsony a nemzeti kisebbségi választópolgárok száma, így könnyen azonosítható a választópolgár nemzeti kisebbségi származása, egyes esetekben a leadott szavazatának tartalma is. E körben a szavazás titkosságának sérelmével együtt az identitásvállalás szabadságához való jog aránytalan korlátozása is megvalósul. Az aránytalan korlátozás abból fakad, hogy a választási szervek részére a nemzeti kisebbségi hovatartozásról tett nyilatkozat ugyan szükséges és arányos korlátozása az identitásvállalás szabadságához való jognak, a nemzeti kisebbségi identitás felfedése harmadik személyek számára azonban már se nem szükséges, se nem arányos annak érdekében, hogy a nemzeti kisebbségi választópolgár élhessen választójogával.

A szavazás titkosságát védő pozitív állami intézkedések elmaradása egyben eredményezheti a szabad választás alapvető sérelmét is. A nemzeti kisebbségi választópolgár ugyanis a szavazókörben dönti el, hogy szavazatát a lakóhelye szerinti választókerületi listára vagy a nemzeti kisebbségi jelöltekre adja le. Erre a szavazatszámoló bizottság és a más

választópolgárok jelenlétében kerül sor, amely akadályozhatja, hogy a nemzeti kisebbségi választópolgár szabad és befolyásmentes döntést hozzon és szavazatát tényleges politikai akaratának megfelelően adhassa le.

Romániában az egyenlőség és a diszkrimináció-tilalom követelménye sérül azzal, hogy a választási rendszer szabályai a parlamenti választásokon való indulás tekintetében különbséget tesznek a Képviselőházban képvisellel rendelkező és képvisellel nem rendelkező nemzeti kisebbségi szervezetek között. A Képviselőházban mandátummal rendelkező nemzeti kisebbségi szervezetek ugyanis minden további feltétel teljesítése nélkül indíthatnak jelölteket a parlamenti választásokon. A képvisellel nem rendelkező szervezeteknek a képviselőházi mandátumért folyó versenyben való induláshoz azonban további feltételeket kell teljesíteniük. E diszkrimináció egyúttal a szabad választás alapelveinek sérelmét eredményezi, a nemzeti kisebbségi választópolgárok ugyanis a további feltételeket teljesíteni nem képesek, a választási versenyből ennek következtében kizárt jelölő szervezetek hiányában nem választhatnak különböző alternatívák között. A román választási rendszer e jellemzője korlátozza, hogy a nemzeti kisebbségi közösségeken belüli politikai sokszínűség kialakuljon és legalább a választási versenyben megjelenjen.

Romániában nincsen arra vonatkozóan korlátozás, hogy mely választópolgárok szavazhatnak a nemzeti kisebbségi szervezetek listáira, így a szavazáshoz nem szükséges előzetes választópolgári regisztráció sem. A nemzeti kisebbségi szervezetek lehetőséget kapnak arra, hogy közösségükön kívül is kampányoljanak a szavazatokért, amely végső soron lehetővé teszi számukra a mandátumszerzést, hiszen sok nemzeti kisebbségnek még az alternatív választási küszöb elérése is kizárólag a nemzeti kisebbségi választópolgárok szavazataival lehetséges. A választójognak e mindenféle korlátozástól, különösen a nemzeti kisebbséghez tartozó választópolgárok azonosítását szolgáló regisztrációtól mentes gyakorlása ugyanakkor a nemzeti kisebbségi jogok sérelmével járhat és lehetőséget adhat az e jogokkal való visszaélésekre. Végső soron a nemzeti kisebbségi választópolgároknak a szabad választás alapvelelől eredő jogát sérti, amennyiben a közösségen kívüliek dönthetik el egy-egy mandátum sorsát, hiszen az kiüresítené a nemzeti kisebbség jogát arra, hogy választott képviselő útján vegyen részt a közéletben.

Magyarország az egyenlőség és diszkrimináció-tilalom követelményét sérti azzal, hogy a nemzetiségeknek az Országgyűlés munkájában való részvételét elősegíteni szándékozó rendszerben az alacsony lélekszámú nemzetiségeknek nincs valós lehetőségük arra, hogy a választási rendszerben alternatív választási küszöbként érvényesülő kedvezményes kvótát elérjék és ezzel kedvezményes mandátumot szerezzenek. A magyar rendszer sajátosságai azért

valósítanak meg diszkriminációt, mert egyrészt a nagyobb lélekszámú nemzetiségek számára a többséghez tartozó választópolgárokhoz képest nehezebbé teszi a kedvezményes mandátumszerzést, másrészt az alacsonyabb lélekszámú nemzetiségeket implicit kizárja a kedvezményes mandátumszerzés lehetőségéből. E választási folyamatban megjelenő hátrányok egyik esetben sem a nemzetiségi választópolgárok saját, arra irányuló döntésén alapulnak, hogy a lakosság egy szűk politikai érdekcsoportjával társuljanak, hanem a jogalkotó azon döntésén, amellyel korlátozza, hogy mely választópolgárok szavazhatnak nemzetiségi listára.

A szabad választás alapelvét sérti a magyar szabályozás továbbá azzal, hogy a nemzetiségi választópolgároknak nincsen valódi választási lehetőségük. Egyrészt azért, mert az országgyűlési választásokra is kiterjedően regisztráló nemzetiségi szavazókat kizárja a pártlistás szavazásból, másrészt a nemzetiségi választópolgárok kizárólag saját nemzetiségük egyetlen zárt listájára szavazhattak, még a listán szereplő jelöltek sorrendjére sincsen ráhatásuk. A szavazás titkosságának sérelmét eredményezi a magyar választási rendszer azzal, hogy a szavazóhelyiségben az adott időpontban jelenlévők, különösen a szavazatszámláló bizottság tagjai tudomást szereznek arról, hogy a nemzetiségi választópolgár a nemzetiségi listára adta le szavazatát. A nemzetiségi választópolgárokat továbbá a szavazatszámlálás során is össze lehet kapcsolni szavazataikkal, különösen azokban a szavazókörökben, ahol a nemzetiségi választópolgárok száma korlátozott.

Szerbiában mind a nemzeti kisebbségi politikai pártok alapítására (10 000 helyett 1 000 választópolgár), mind a népképviselők választásán nemzeti kisebbségi listák indítására (10 000 helyett 5 000 ajánlás) kedvezményes szabályok vonatkoznak. A választási rendszer szabályai e küszöbszámok numerikus meghatározásával bár formálisan egyenlően kezelik a lélekszámukat tekintve jelentősen különböző nemzeti kisebbségeket, azok közül lélekszámuk alapján azonban többen nem képesek részt venni a kedvezményes népképviselői mandátumokért folyó választási versenyben. A választási rendszer szabályai ugyanis nem veszik figyelembe a nemzeti kisebbségek sajátosságait, amely közvetett hátrányos megkülönböztetést eredményez az alacsonyabb lélekszámú nemzeti kisebbségek vonatkozásában, amelynek – sértve a szabad választás alapelvét – jelentős versenykorlátozó hatása is van.

A nemzeti kisebbségi politikai pártok bejegyzésére vonatkozó alacsonyabb küszöbérték, figyelemmel arra, hogy a szerb Alkotmánybíróság értelmezése alapján a nemzeti kisebbségi politikai párt alapítóinak nem kell nemzeti kisebbséghez tartozónak lenniük, lehetőséget ad a nem nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek részéről a nemzeti kisebbségek nemzetgyűlési képviselőihez való jogával való visszaélésekre. Hasonló visszaélésre ad lehetőséget az a körülmény, hogy Szerbiában a szerbiai népképviselők megválasztásáról szóló törvény ugyan

meghatározza a nemzeti kisebbségi lista fogalmát és rendelkezik annak nyilvántartásba vételének feltételeiről, e kritériumok hiányosak és olyan széles mérlegelési jogkört biztosítanak a Köztársasági Választási Bizottság számára, amely önkényes döntésekhez vezethet. A választási rendszer szabályainak egyértelműségére vonatkozó követelményt sértő rendelkezések visszaélésekre adnak lehetőséget. E körülmények végső soron azzal az eredménnyel járhatnak, hogy a közösségen kívüliek dönthetik el egy-egy mandátum sorsát, kiürésítve ezzel a nemzeti kisebbség jogát arra, hogy választott képviselő útján vegyen részt a közéletben.

Az egyenlőség és a diszkrimináció-tilalom követelményét sérti továbbá Szerbia azzal, hogy bár a nemzeti kisebbségek választási listái a mandátumkiosztás során kedvezményekben részesülnek, a választási rendszerben érvényesülő alternatív választási küszöb miatt azonban valójában kizárólag a nagyobb lélekszámú nemzeti kisebbségeknek van valós esélyük a kedvezményes mandátumszerzésre, az alacsonyabb lélekszámú nemzeti kisebbségek a választási rendszerben biztosított kedvezmények ellenére akadályokba ütköznek a nemzetgyűlési képviselet elérése során. A választási rendszer szabályai így közvetett hátrányos megkülönböztetést valósítanak meg az alacsonyabb lélekszámú nemzeti kisebbségek vonatkozásában.

Szlovéniában az egyenlőség és a diszkrimináció-tilalom követelménye sérül azzal, hogy a Nemzetgyűlésben kizárólag az alacsony lélekszámú olasz és magyar nemzeti közösség rendelkezik képviselettel, más, nagyobb lélekszámú közösségek képviselete kizárólag helyi szinten vagy egyáltalán nem biztosított az állam képviseleti szerveiben.

A vizsgált országok közül Szlovénia az egyetlen, ahol a nemzeti közösségek tagjai kettős szavazati joggal rendelkeznek. A választójog formai, numerikus egyenlőségére vonatkozó követelményét a nemzetközi kontrollmechanizmusok gyakorlata alapján sértő, kizárólag kivételesen igazolható szabályozás nincsen minden tekintetben összhangban a fenntartását szűk körben megengedő nemzetközi követelményekkel. A Velencei Bizottság gyakorlata alapján ugyanis az eltérésre kivételes esetben, kizárólag akkor van lehetőség, amennyiben az tiszteletben tartja az arányosság elvét, valamint a kitűzött célt nem lehet elérni más, kevésbé korlátozó intézkedésekkel, amelyek nem vagy kevésbé sértik az egyenlő választójog alapelvét; a kettős szavazati jog biztosítása átmeneti jellegű és az intézkedés kizárólag egy alacsony lélekszámú nemzeti kisebbséget érint.

Összességében megállapítható, hogy a vizsgált közép-kelet-európai államoknak a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviseletének elősegítése vagy biztosítása érdekében létrehozott intézményi megoldásai eltérő módon és mértékben az

egyenlőségből és a diszkrimináció-tilalomból, valamint a választási alapelvekből származó követelményeket sértenek. E követelmények megsértése jellemzően a nemzeti kisebbségek vagy szervezeteik közötti megkülönböztetésből származik, amelynek gyakran van versenykorlátozó hatása és együtt jár a szabad választás alapelvének sérelmével. Előfordul az is, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó választópolgárok vagy jelölő szervezetek azonosításának hiánya visszaélésekre, a nemzeti kisebbségek közéletben való részvételéhez való joga lényegi tartalmának sérelméhez vezetnek, amely szintén összefüggésbe hozható a szabad választás alapelvének sérelmével. A titkos szavazás alapelvéből származó követelmények érvényesülését biztosító pozitív állami intézkedések elmaradása nem csak alapvető sérelmet eredményez, hanem egyrészt sérti az identitásvállalás szabadságához való jogot, másrészt a szabad választás alapelvének sérelméhez vezethet. Egyes államok vonatkozásában azonosíthatóak továbbá a nemzetközi kontrollmechanizmusok gyakorlatából következő követelmények sérelme is.

Valamennyi vizsgált ország vonatkozásában megállapítható, hogy azok egyikében sem valósul meg a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviselőinek elősegítése vagy biztosítása érdekében létrehozott intézményi megoldások rendszeres felülvizsgálata annak érdekében, hogy a választási rendszer szabályai tükrözzék az ország mindenkori aktuális körülményeit és az érintett nemzeti kisebbségek szükségleteit. Amennyiben azonban mégis sor is kerül az intézményi mechanizmus felülvizsgálatára vagy korrekciójára, az nem elégséges eredménnyel zárul. Sajnálatos az is, hogy ehhez kapcsolódóan Románia és Magyarország nemzeti jogrendszerének módosításával egészen napjainkig nem hajtották végre az EJEB ítéleteit, amelyek egyezményesértést állapítottak meg a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviselőinek nemzeti szabályaival összefüggésben.

Mindezek alapján véleményem szerint megállapítható, hogy a vizsgált közép-kelet-európai államoknak a nemzeti kisebbségek parlamenti munkában való részvételének, parlamenti képviselőinek elősegítése vagy biztosítása érdekében létrehozott intézményi megoldásai, sajátosságaikból következően, nem alkalmasak a nemzeti kisebbségeknek az állam népképviselői szervében való hatékony részvételének, képviselőinek megteremtésére.

A szerző doktori értekezés témakörében készült publikációinak jegyzéke

KISS Balázs: A nemzetiségek országgyűlési képviselőinek választójogi kérdései Magyarországon. *Jogi Tanulmányok*, 2021/1.

KISS Balázs: A nemzetiségek országgyűlési jelenlétének választójogi kérdései és részvételének jellemzői a 2022. évi országgyűlési választásokon I. *Közjogi Szemle*, 2022/2.

KISS Balázs: A nemzetiségek országgyűlési jelenlétének választójogi kérdései és részvételének jellemzői a 2022. évi országgyűlési választásokon II. *Közjogi Szemle*, 2022/3.

KISS Balázs: A nemzeti kisebbségek parlamenti képviselőinek kérdése a kétoldalú szomszédsági kapcsolatokban. *Jogi tanulmányok*, 2022/1.

DOI: doi.org/10.56966/2022.3.Kiss

KISS Balázs: Az Alkotmánybíróság határozata a roma nemzetiségi listaállításról. A nemzetiségi listaállítás és a kellő felkészülési idő követelménye. *Jogesetek Magyarázata*, 2023/1-2.

KISS Balázs: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéleteiből: Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügye. *Fundamentum*, 2023/1.

KISS Balázs: Gondolatok a nemzetiségek országgyűlési képviselőtéről az EJEB Bakirdzi és E.C. Magyarország elleni ügye apropóján. *Fundamentum*, 2023/2-3.

KISS Balázs: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a Kovačević kontra Bosznia-Hercegovina ügyben. Az egyenlő bánásmód követelménye és a központi államhatalmi szervek összetétele Bosznia-Hercegovinában. *Jogesetek Magyarázata*, 2024/1.

SÁNDOR-SZALAY, Elisabeth – KISS, Balázs: An Odd Solution – Comments on the Margins of a Recent Debate on National Minority Suffrage: ECtHR judgement in Case Bakirdzi and E.C. v. Hungary. *Pécs Journal of International and European Law*, 2022/2.

SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet – KISS Balázs: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a Bakirdzi és E.C. kontra Magyarország ügyben. Észrevételek a nemzetiségi választójog újabb vitájának margójára. *Jogesetek Magyarázata*, 2023/1-2.